

试析澳大利亚的金融改革

吴崇伯*

【内容提要】 澳大利亚的金融体制是在仿效英国金融制度的基础上逐步发展起来的,战后其金融管理体制经历了从严格管制到放松管制再到加强监管的改革,每次改革均较好地适应了当时国际金融业发展的大趋势,因而推动了澳大利亚经济和金融业的发展。本文拟对澳大利亚的金融改革做些分析与探讨,为我国的金融改革提供一些有益的启示。

严格管制及其弊端

澳大利亚的金融机构由银行、专业金融机构和非银行金融机构组成。银行系统中形成了以澳大利亚储备银行(中央银行)为中心,包括商业银行和储蓄银行在内的银行体系。专业金融机构主要有澳大利亚联邦开发银行、澳大利亚资源开发银行以及澳大利亚基础产业银行等,主要根据国民经济主要部门发展的需要而设立。非银行金融机构种类繁多、数量巨大,包括建筑协会、金融公司、保险公司、商人银行、信用合作社等。

二战至 80 年代初,澳大利亚一直对金融业实行严格的管制,到 80 年代金融改革前,澳大利亚的金融管制可以列为世界最严的国家之列。虽然严格的金融管制也曾对澳大利亚经济的发展起过积极的作用,如众多的中小企业通过政府导向得到可靠的融资,促进了澳大利亚制造业的发展,但随着经济形势

的发展和金融环境的变化,对金融业的严格管制存在诸多弊端。

首先,它限制了竞争,从而导致整个金融体系的低效率。政府完全操纵金融体系的运转,规定存贷款利率,限制金融工具的利率和期限,连贷款对象和额度也由政府担保并导向,这样就绑住了银行和金融机构的手脚,银行间的自由竞争很难展开;金融机构的业务范围受到限制,造成金融业务部门严重分割;外资银行不能轻易进入,使国内金融市场与国际金融市场脱轨,已不能适应经济发展的需要。在战后相当长的时期内,澳大利亚金融发展缓慢,金融工具单一,金融业务缺乏灵活性,无法充分满足资本融通需要。

其次,作为金融业的主体——银行的地位受到冲击。在严格管制的金融体制下,银行所受到的管制很多,包括利率上限、贷款额度、业务范围、资本构成以及开设新银行等方

* 厦门大学东南亚研究中心副教授。

面,而非银行金融机却不需要接受这种管制。正是这种不受管制的相对优势,使澳国内经济单位纷纷从非银行系统的金融机构进行融资。不平等的竞争条件使非银行金融机构在 70 年代迅速崛起,而银行的实力却大大削弱,澳大利亚商业银行占全澳金融总资产的比重由 50 年代初的三分之一降到改革前的不足四分之一。

最后,它无法适应变化了的外部环境。80 年代初,美英日等主要发达国家纷纷兴起金融自由化浪潮,发展中国家也开始放松对金融业的管制。随着世界范围内金融自由化改革的深入,加上电脑技术在金融领域得到广泛应用,国际金融市场一体化程度不断提高,澳大利亚对金融的严格管制促使国内企业转向国际市场寻求它们所需要的金融服务,这不但使澳大利亚金融管理的效果大打折扣,而且直接削弱了澳大利亚金融机构的国际竞争力。澳大利亚政府深切感到只有对当时的金融体制进行大刀阔斧的改革,才能跟上国际形势发展的步伐。

金融自由化改革: 措施与效果评价

以 1980 年 12 月宣布取消银行存款利率上限和 1981 年 11 月国会坎贝尔委员会 (Campbell Committee, 即澳大利亚金融制度调查委员会) 发表著名的坎贝尔报告提出具体十项建议为标志,澳大利亚以放松管制为内容的金融自由化改革迅速全面铺开。其措施集中表现在:

1. 取消银行间兼并的限制和新银行准入的障碍。此项措施实施的结果,首先是导致了银行间的合并,六大银行合并为四大银行,从而在澳大利亚形成澳新银行、澳大利亚联邦银行、西太平洋银行和澳大利亚国民银行四大银行并存的局面;其次是新银行数量激增,

1983 年 1 月,政府批准 10 家新银行加入银行系统,同时还批准成立一些新的银行和分行,商业银行由 1980 年的 15 家增加到 1985 年的 34 家,同期商人银行由 49 家增至 111 家。

2. 取消对银行的直接控制。从 1981 年到 1985 年,取消对金融机构存贷利率、存款期限和借贷数量的限制,同时扩大银行的业务范围,取消金融机构在业务分工方面的限制,允许银行间业务交叉,相互竞争等。

3. 取消外汇管制,实现澳元自由兑换。1983 年 12 月 12 日,澳大利亚放开澳元官方定价,允许澳元自由浮动,同时允许资金在境内外自由流动。这一举措成为澳大利亚金融自由化的里程碑,使澳元一跃成为世界上交易活跃的货币之一。

4. 开放金融市场,允许外资银行进入澳大利亚。1985 年,澳大利亚政府批准包括中国银行在内的 16 家外国银行在澳设立分行或分支机构,这些分行或分支机构可在平等的条件下参与同当地银行的竞争,外资银行由原来的 2 家一跃发展为 18 家。

5. 改革证券市场,取消对股票市场佣金率和经纪人准入的限制。1984 年澳大利亚放弃了股票市场实行了 100 年之久的固定比率佣金制,代之以可以协商的佣金制。1985 年政府允许外国投资者拥有澳大利亚证券经纪公司低于 50% 的股份,1987 年进一步开放,允许外国投资者直接进入证券交易所进行交易,并可购买交易所会员证券商 100% 的股份。

以放松管制为主要内容的金融自由化改革对澳大利亚金融业来说无疑是一场深刻的革命。在 1980 ~ 1985 年短短的六年时间里,澳大利亚取消或放松了几乎所有的金融管制措施,其改革力度之大,放松管制之迅速、全面,使澳大利亚的金融自由化一步到位,澳大

利亚在发达国家中也由金融管制最严的国家一跃成为管制最松的国家之一。

放松金融管制后, 金融机构更适应企业界和消费者的需求。由于金融竞争机制得到改善, 满足了经济发展对资金的需要, 加上金融业的竞争增加了对企业界的融资总量, 从而刺激了总的投资规模, 促进了经济的大幅增长。在整个 90 年代, 澳大利亚 GDP 年平均增长 3.2%, 超过几乎所有发达国家, 而同期通货膨胀率年平均仅 2.8%。

澳大利亚政府放宽对外汇的管制以及外资银行数目的增多, 加速了澳大利亚金融市场的国际化进程, 使得悉尼国际金融市场能凭借其所处有利地理位置的优势而逐步发展起来。目前悉尼不仅是亚洲和大洋洲地区屈指可数的期权交易市场, 而且是西太平洋地区仅次于东京的第二大资本市场, 悉尼证券交易所是亚太地区重要的融资中心之一。悉尼有望成为仅次于东京、香港、新加坡的又一大国际金融中心。

金融改革使银行业务日趋综合化、电子化。80 年代以后, 澳大利亚银行业与非银行业相互渗透, 彼此间界限日益模糊。目前澳大利亚所有金融机构都能提供形式多样的金融服务。与此同时, 澳大利亚银行业在应用先进的电子、通讯技术以更新银行经营方式、提高服务效率方面也给予高度重视。电子银行业务得到迅速的发展, 其柜员机、销售点电子转账系统的人均密度在发达国家中是最高的, 传真、电子邮件、电子数据交换等技术手段也广泛应用于银行业务。

金融改革还大大促进了金融系统的金融创新能力, 衍生物市场的蓬勃发展便是明显的例证。悉尼期货交易所自从 1972 年引入金融期货后, 目前交易的品种有 90 天银行票据、三年期国债、十年期国债、金融期货和金融期权等等。灵活多样的金融业务不仅使金

融机构的客户可以找到满意的投资方式, 而且还使他们得到了前所未有的周到服务。

最后, 金融自由化给中央银行的调控政策带来重大影响。在对金融机构的监管调节方面, 公开市场操作的间接手段替代了以往以管制为主的直接手段。政府政策的重点转向了引导和监督市场。

不过澳大利亚金融改革进程中的负面影响也是存在的。如金融自由化导致信用扩张、股票市场过度繁荣、债务增加, 这些引发了 1987 年 10 月的股票市场大崩溃, 进而引发了金融危机; 取消外汇管制, 实施汇率自由浮动后, 澳大利亚国际收支一直处于入超状态; 1980 年和 1982 年分别取消统一的存贷款利率和贷款限额后, 一些财务公司等非银行金融机构无序竞争, 大量吸收存款、发放贷款, 变成了事实上的银行, 造成 90 年代初各银行出现了大量的呆坏账, 澳大利亚以及它的主要银行的信用等级也随之下降; 等等。这些负面影响直接导致了 90 年代澳大利亚金融管理出现了另一种加强监督与管理的新趋势。

90 年代的改革: 强调加强 金融监管与金融业发展趋势

80 年代末的金融动荡促使澳大利亚各界对金融自由化改革进行反思, 朝野上下均认识到金融自由化在激发金融创新、提高金融业效率的同时, 也会扩大市场风险。因此认为, 在行政上放松对金融业直接管制的同时, 以控制风险为主要内容的金融监管必须加强, 否则, 如果任风险不断积累, 超过一定限度后, 非但效率不可求, 甚至可能导致危机。正是在这一背景下, 澳大利亚政府 90 年代初提出了对金融业加强监督和管理的新政策。它与金融自由化趋势并行不悖, 并非是对前者的简单否定, 而是一种补充。其目标是要建

立一个既保障安全性,又富有竞争性,公平与效率并重的金融体制。

1996年6月,澳大利亚政府成立“金融体系调查组”。这是联邦政府在继坎贝尔报告之后,再次调查澳大利亚的金融制度。调查组的主要结论和建议于1997年3月发表。根据调查组提出的六条建议,澳大利亚政府于1997年9月决定成立一个新的管理框架实施对金融体系的管理。新的管理框架将成立三个金融监管机构,分别行使不同方面的职责:澳大利亚储备银行负责货币政策、金融体系稳定和支付体系的管理;澳大利亚审慎监管委员会负责对存款机构、人寿和一般保险公司和养老基金的管理;澳大利亚公司和金融服务委员会行使金融体系中市场完善和消费者保护的职能。

澳大利亚储备银行定位为负责整个金融体系的稳定,防范系统性风险。除了担负决定货币政策、制定利率、监督汇率以及澳大利亚参加国际金融体系等方面的责任外,澳大利亚储备银行还负责稳定整个支付体系。在澳大利亚储备银行内部成立了支付体系委员会,负责实施提高支付体系效率的政策,成员包括澳大利亚储备银行的行长或副行长(作为主席)、两个行长指定的本行官员、一个澳大利亚审慎监管委员会指定的官员以及五个独立成员。现存的澳大利亚支付体系委员会同时取消。联邦政府还通过立法赋予澳大利亚储备银行管理清算和结算的权力,以控制金融风险和提高支付体系的效率、竞争性和稳定性。

澳大利亚审慎监管委员会将分业监管改为集中监管,把对各类金融业务的审慎性监管权从不同的监管机构抽出,集中于审慎监管委员会,以使监管体系适应现代金融市场发展的需要。除了监督银行外,审慎监管委员会还对证券、保险、投资、信托等进行统一监

管,这样可以综合考虑金融业可能出现的问题,避免某一行业的风险导致整个金融业陷入混乱。

联邦政府在现存的澳大利亚证券委员会的基础上,成立了一个新的管理机构——澳大利亚公司和金融服务委员会,来全面行使金融体系中市场完善和消费者保护的职能。原来的保险和养老金委员会、澳大利亚竞争和消费者委员会、澳大利亚金融机构委员会和各州监管局的相关职能则全部移交给新的澳大利亚公司和金融服务委员会。

澳大利亚金融监管体制的改革顺应了90年代国际金融业发展的大趋势,其银行金融业出现了以下趋势:

(1) 金融机构对外扩张步伐加快。澳大利亚政府鼓励金融机构扩大对外投资,企望利用亚洲金融危机的时机把澳大利亚建成一个新的金融中心。澳大利亚四大银行在政府政策的鼓励下,纷纷设立海外办事处或收购外国银行。1997年澳新银行北京分行被批准正式开业,澳新银行还成为上海最大的28家外资银行之一。澳新银行还宣称,它正在中国台湾、菲律宾、马来西亚、泰国、印尼和新加坡寻找收购目标。澳大利亚保险公司对进入中国市场也持积极态度。澳大利亚康联保险集团、国卫保险集团以及安保保险公司在华设立了代表处。1998年4月,康联集团获准在上海筹建一家合资寿险公司。与此同时,澳大利亚公司还在寻购亚洲国家和地区的银行和保险公司。国卫保险集团认为现在是收购亚洲人寿保险公司的大好时机,它欲收购中国台湾、泰国、马来西亚、菲律宾、香港等国家或地区那些资产少于1亿澳元的公司。

(2) 金融业的重组取得进展。主要表现在两方面:一是国有商业银行的私有化。为使金融机构私有化,澳大利亚政府有意出让这些机构的股份。1996年,联邦政府出售了其在

联邦银行持有的 50.4% 的股份。南澳银行、西澳银行和塔斯马尼亚信托银行也被有关的州政府售出。二是金融业内部出现了兼并的动向。1998 年 8 月澳新银行集团同国民互助持股保险公司就前者控股后者进行了谈判, 澳大利亚国民银行又把澳新银行作为其接管的目标, 保险业的安保集团决定以 30 亿澳元兼并 GIO 澳大利亚控股公司。但澳大利亚并未出现欧美国家那样的金融业购并浪潮, 原因在于澳大利亚政府仍然禁止四大银行之间的合并, 四大银行对地区性较小银行的兼并也受到澳大利亚竞争与消费者委员会的严格审查。

(3) 银行的分行数目不断减少, 自动化水平大大提高。随着电子技术的发展, 电话银行、计算机银行迅速增多, 使得澳大利亚银行业的分行数目减少, 从业人员逐渐削减。90 年代中期以后澳大利亚共减少 1000 多家分行, 澳大利亚四大银行均通过增加电子金融业务, 关闭了一些分支行, 几年内裁减人员 1 万多人。与此同时, 金融业混业经营的趋势愈发明显, 银行、证券、信托与保险相互渗透, 纷纷通过持股或建立子公司等形式进入其他领域, 向市场提供全方位的服务, 甚至一些连锁店也承办了部分银行业务。

主要参考文献

(1) James Oliver Perkins, *The Deregulation of the Australian Financial System: the Experience of the 1980's*, Melbourne University Press, January, 1990.

(2) Australia Parliament House, *Campbell Committee Report 1981*.

(3) Jonathan Batten and Colm Kearney, *A Brave New World? - Financial Deregulation in Australia*, Allen & Unwin, 1999.

(4) ASB, *Year Book Australia 1985*, *Year Book Australia 1999*.

(5) Kevin Davis, *Reform of Australian and New Zealand Financial Market*, Routledge, 1999.

(6) Ian R. Harper, *Bank Deregulation in Australia: Choice and Diversity, Gainers and losers*, University of Melbourne, 1991.

(7) Graham Hand, "Naked Among Cannibals: What Really Happens inside Australian Banks", *Working Paper*, Faculty of Economics and Commerce, Melbourne University, February, 2001.